

//Notas de Análisis//

Hacia una reconsideración de la teoría de la transición de poder.

Parte III

**Por el Lic. Guzmán Castro*

El factor de la amenaza

El refinamiento y desarrollo de la noción de status quo e insatisfacción debe estar entre las prioridades del programa de investigación de la teoría de la transición. Las deficiencias mencionadas en la entrega anterior son suficientemente relevantes como para impulsar nuevos estudios que reformulen la teoría desde ese punto de partida. En el caso del presente trabajo, el objetivo no será reinterpretar estos conceptos, sino desarrollar una serie de herramientas teóricas que permitan complementar la variable de la insatisfacción. Dedicarse a un desarrollo original que reformule el factor de insatisfacción sobrepasa los fines de este análisis. Por tanto, se seguirán tomando algunos de los supuestos que anteriormente se demostraron incompletos. Aún así, el intento de complementar la teoría con nuevas herramientas se mantiene en la línea de aumentar la consistencia y el poder explicativo de la teoría de la transición.

La insatisfacción se encuentra significativamente alejada de los supuestos de poder puro, predominantes en los estudios estructurales que prevalecen en la escuela realista. En contraposición con los análisis esencialmente cuantitativos, en los que se debe tener en cuenta únicamente el poder desnudo –desestimando todo tipo de intencionalidad-, la *voluntad de cambio* o insatisfacción se estructura desde una posición más *cualitativa*. En la naturaleza de la insatisfacción priman las intenciones y las percepciones. Lo relevante es cómo los estados ascendentes evalúan y entienden el status quo, visto desde el prisma de sus propios objetivos nacionales. Dicho esto, está claro que cualquier concepto teórico que se quiera agregar debe seguir la línea cualitativa de la *insatisfacción*.

Actuando paralelamente con la insatisfacción o no del contendiente y la transición en al jerarquía de poder en el sistema se introducirá una variable que daremos a llamar *insatisfacción por amenaza*. **El conflicto deja de ser la consecuencia de una transición de poder con un estado contendiente insatisfecho –como condición sine qua non- para pasar a ser el**

resultado de una transición de poder con un estado contendiente insatisfecho o uno de los dos estados -o ambos- insatisfechos por amenaza.

La insatisfacción por amenaza resulta de qué tan amenazante sea el estado dominante para el contendiente y viceversa. El contendiente puede estar satisfecho con el status quo pero sentir que el hegemon puede amenazar su crecimiento y desarrollo en un futuro cercano. A su vez, el dominante –siempre satisfecho- puede entender que el ascendente supone una amenaza significativa para el orden que administra y para su poderío actual.

La insatisfacción por amenaza surge de tres variables: a) proximidad geográfica; b) capacidades ofensivas; c) intenciones ofensivas. La amenaza aumenta paralelamente con el aumento de las variables. Es decir, a mayor proximidad geográfica; cuanto mayor sean las capacidades ofensivas y cuanto más importante sea la percepción de intenciones ofensivas, mayor será la amenaza para un estado. A continuación se desarrollará la noción de insatisfacción por amenaza, primero en el estado contendiente y luego en el estado dominante.

El contendiente y la insatisfacción por amenaza

Como se dejó claro anteriormente, se deja abierta la posibilidad que un estado ascendente esté insatisfecho con el status quo y busque modificarlo, incluso con la amenaza de la fuerza. En estas situaciones la insatisfacción por amenaza tendría un papel menor. Si en cambio, el ascendente está satisfecho con el orden y no presiente amenaza alguna del hegemon, no se debería esperar un conflicto entre éstos. El complemento esencial de la insatisfacción por amenaza en la política del contendiente serían los casos en los que éste se encuentra satisfecho con el status quo, pero se ve amenazado por el estado dominante. Aquí, la insatisfacción por amenaza puede llevar a un conflicto aunque las normas del orden internacional dominante no fueran significativamente perjudiciales para el ascendente.

No es difícil imaginar un estado satisfecho con el status quo a medida que se acerca a la paridad de poder. Este tendría que estar en medio de un proceso de importante desarrollo económico e industrial, y, consecuentemente, sufriendo una acumulación de poderío –que necesariamente se reflejaría en las capacidades militares y armamentistas-. Si éstas fuesen las únicas variables a considerar, se podría afirmar que la transición de poder a la que se encamina el sistema debería ser pacífica. Pero ¿qué pasaría si un estado satisfecho siente que su ascenso se podría ver truncado, tarde o temprano, por el hegemon? Esta sensación de inseguridad aumentaría la tensión entre ambos, llevando a un escenario en que el contendiente se vería insatisfecho por la amenaza del dominante. La amenaza no deviene de un análisis estático, sino que es cambiante y gradual. El problema deja de ser la incompatibilidad de las normas del status quo y las que él querría aplicar. El ascendente se torna insatisfecho por amenaza como resultado de la percepción del estado hegemónico como capaz de utilizar la fuerza para mantener su hegemonía, limitando la capacidad de crecimiento y expansión del ascendente. Sumando que gracias a la transición

de poder el contendiente posee ahora la capacidad de impedir estos perjuicios futuros, la posibilidad de un conflicto armado aumenta significativamente.

La amenaza –como fue mencionado supra- depende de tres variables. A mayor cercanía, mayor sensación de amenaza. Esta es una tendencia clásica en el estudio de la política internacional y puede ser aplicada no sólo a las grandes potencias. La República Popular China se vio inmersa en un conflicto de seguridad con la URSS, no porque ésta última fuese más poderosa que EUA, sino porque compartían más de 3.000 kms de frontera, o como dijera un funcionario del Foreign Office británico: *“If the British press pays more attention to the increase of Germany’s naval power than to a similar movement in Brazil...this is no doubt due to the proximity of the German coasts and the remoteness of Brazil.”*

En segundo lugar, un estado dominante con capacidad militar ofensiva importante, será más amenazante para el ascendente que uno que no tenga estas capacidades. El concepto de capacidades ofensivas es elusivo. La disciplina no tiene una convención clara y suele ser un tema de debate. Aún así, *grosso modo*, se puede afirmar que si el estado hegemónico tiene una capacidad efectiva de aplicar su poder en territorio del ascendente va a aparecer más amenazador a ojos del contendiente.

Finalmente, las intenciones ofensivas afectan de manera sustantiva la percepción del contendiente hacia el dominante. Si el contendiente cree que el hegemon tiene intenciones agresivas y puede intervenir para truncar la transición de poder, la insatisfacción por amenaza va a aumentar. En la formulación de Organski resulta difícil pensar en un dominante amenazante. El hegemónico ha creado el status quo; está satisfecho; ¿por qué habría de tener una conducta agresiva hacia el ascendente? La conducta del dominante debe ser reformulada. El hegemónico está atento al ascenso del contendiente. Si aquel entiende que la mejor política a tomar es enfrentar o disuadir al contendiente antes que se realice la transición de poder, y quede en desventaja relativa, podría desarrollar una política que aparezca amenazante ante el ascendente – desarrollo armamentista, concertación de alianzas, enfriamiento de las relaciones diplomáticas, entre otros-. Así, el contendiente puede pasar de una situación de satisfacción a una de insatisfacción por amenaza. En este modelo las percepciones pasan a tener un rol esencial. Por ejemplo, la alianza anglo-francesa en los albores del siglo XX, puede haber sido una demostración de la intención británica de hacer frente al ascenso alemán, aumentando así la tensión entre ambos.

Desde una visión inversa, la nula conflictividad en la transición de poder entre Gran Bretaña y Estados Unidos refleja no sólo la satisfacción de éste con el status quo, sino la inexistencia de una amenaza desde el imperio británico. Un amplio océano diluía la amenaza por cercanía geográfica. Las capacidades ofensivas británicas no eran significativas con respecto a Estados Unidos; limitadas básicamente por el factor geográfico. Por último, las intenciones británicas no eran agresivas. Así, Estados Unidos consolidó su hegemonía en la región, expandiéndose ampliamente, sin que Gran Bretaña amenazara este proceso, incluso respetando iniciativas como la Doctrina Monroe.

El estado contendiente puede pasar de la satisfacción con el orden establecido por el hegemon a una insatisfacción por amenaza si alguno de los tres factores, o más de uno, influyen sustantivamente en su política exterior.

El Dominante y la insatisfacción por amenaza

La relación del estado hegemónico y el status quo debe ser siempre armónica, es decir, de satisfacción. El ha creado el orden a su antojo, necesariamente coordinando las normas con sus objetivos nacionales. Del anterior razonamiento, Organski deduce, lógicamente, que el único capaz de romper el status quo es el estado ascendente, ya que sólo él puede estar insatisfecho. Pero ¿es acertado limitar al dominante a un rol secundario, esencialmente de reacción? La intuición automática es que no. Aún así, incluir al hegemónico en el análisis de la teoría de la transición no es tan sencillo por la magnitud de la reforma que sería necesaria en la teoría. Por tanto, el objetivo es –manteniendo la premisa de la insatisfacción del contendiente como una variable jerárquicamente superior- encontrar una serie de patrones dentro del marco de la insatisfacción por amenaza, que permitan al dominante jugar e interactuar en la teoría.

El estado dominante tiene dos formas de reaccionar ante el proceso de transición de poder. Puede adoptar una percepción de amenaza o no ante el ascendente. La amenaza en el dominante es un producto de la visión que tenga éste del ascenso del contendiente. La amenaza en el dominante sirve para entender la posibilidad del conflicto desde otros enfoques. Por ejemplo, un ataque preventivo del estado hegemónico.

Las tres variables que definen la amenaza en el caso del contendiente se mantienen inalterables para el dominante. A mayor cercanía geográfica, mayor la amenaza; las capacidades ofensivas tienden a aumentar la sensación de amenaza; y por último, si el estado dominante tiene una percepción negativa de las intenciones del ascendente, mayor será la amenaza. Estos factores, en última instancia, reflejan el miedo primario del dominante: la posibilidad que un ascendente agresivo cambie drásticamente el status quo afectando sus intereses primordiales.

El Tercer Reich es un caso interesante. Estaba geográficamente cerca del dominante, Gran Bretaña. La capacidad ofensiva se encontró, a partir de 1933 en un vertiginoso desarrollo. Aún así, eran pocos –con la excepción de la clarividente retórica parlamentaria de Winston Churchill- los que entendían que Alemania se dirigía nuevamente a una confrontación para modificar el status quo. En el momento en que se define concretamente a Alemania como una amenaza, gracias a la conducta alemana posterior al acuerdo de Munich de 1938, las tres variables se hacen presentes y el conflicto comienza. Este caso no concuerda enteramente con el marco de la insatisfacción por amenaza. El Tercer Reich era, sin lugar a dudas, un estado revisionista e insatisfecho con el status quo. Como se mencionó supra, el poder explicativo más sólido continúa siendo la insatisfacción del ascendente –con la condición, claro está, de que exista una transición de poder-. Aún así, la insatisfacción por amenaza puede ayudar a la comprensión de la actitud del dominante.

El caso de Gran Bretaña y Estados Unidos refleja lo opuesto. El poder hegemónico no se sintió amenazado en ningún momento. Gran Bretaña entendió que Estados Unidos no era un estado insatisfecho y que de haber transición de poder, sus intereses no se verían significativamente lesionados. El resultado fue una transición pacífica.

Por tanto, un estado dominante amenazado puede entender que le conviene atacar al ascendente antes de que la transición tenga lugar y su poder pase a ser relativamente menor, aumentando inexorablemente la posibilidad de un conflicto. Pero tan –o más- relevante es el patrón de interacción que produce. Si el dominante está amenazado, pero toma una conducta de apaciguamiento, el escenario no debería cambiar. Pero, si como consecuencia de la amenaza toma una postura belicosa, la situación se modifica. Las conductas que forje este hegemón amenazado, pueden generar insatisfacción por amenaza en el contendiente. Lo mismo se aplica a la inversa. Esta es la reciprocidad cíclica en las percepciones inter-estatales formulada en el “*Spiral Model*” de R. Jervis.

Así, se obtiene un modelo en que la percepción de amenaza del dominante debe ser tomada en cuenta. Tanto porque puede ser él quien desate un conflicto, como por la amenaza de que podría infundir en el contendiente, llevándolo a una situación de insatisfacción por amenaza.

En una última entrega se tomarán estas nuevas formulaciones y se intentarán aplicar al caso de la República Popular China y se inminente ascenso en el sistema internacional.

El concepto de amenaza es el mismo que ha desarrollado S. Walt en sendos trabajos.

.

**Candidato a la Maestría en Estudios Internacionales,
Universidad Torcuato di Tella
Buenos Aires, Argentina*